

## **EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA Y LA CUESTION DEL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNION EUROPEA**

**Carlos J. Moreira**



**U**N un momento de marcadas divisiones en la opinión pública de los Estados comunitarios frente a la aceptación o el rechazo del contenido del Tratado de la Unión Europea, parece oportuno fijar la atención en un aspecto del mismo, de gran trascendencia para la vida institucional comunitaria, pero sobre el que no se han centrado aún las disputas más o menos partidistas, o el espíritu crítico de los estudiosos del derecho comunitario. Se trata de “la adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho”, que consagra el preámbulo del Tratado de la Unión Europea, así como del desarrollo de que es objeto este principio en el apartado 2 del artículo F del título I del mismo.

Un análisis, siquiera somero, como el que exigen las razones de espacio de este apartado de la *Revista Derechos y Libertades*, nos remite forzosamente a una revisión histórica de la cuestión, así como al apunte de los problemas que en el actual sistema jurídico comunitario puede generar la misma.

## I. UNA APROXIMACION HISTORICO-LEGISLATIVA

Al repasar el contenido de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, parece denotarse una cierta deshumanización en el mismo, apareciendo ante el lector como un elenco de normas técnico-comerciales, sobre todo de carácter sectorial, dirigidas a garantizar el funcionamiento perfecto del libre mercado. Ni tan siquiera, las dispersas referencias al reconocimiento de derechos económicos y sociales<sup>1</sup>, ayudan en algo a hacer de los tratados un texto abierto para ubicar en los mismos mecanismos de salvaguardia de la proyección integral de la persona ante la mercantilización de su entorno jurídico.

La doctrina más cualificada<sup>2</sup> estudió esta cuestión con suma atención, y entre los muchos argumentos que se dieron para justificar la actitud del legislador comunitario, destacan sobre todo tres. El primero, de tipo teleológico. Los redactores del Tratado no sabían, a ciencia cierta, cuál sería el devenir político institucional de las comunidades, ya que el mismo dependería de factores coyunturales más que de la voluntad institucional de las comunidades. Por lo tanto, se fijaron unas normas mínimas que facilitarían, primero un proceso sectorial de integración económica<sup>3</sup>, y, en estadios posteriores, un proceso de integración global (política, económica y jurídica)<sup>4</sup>.

Igualmente, no pareció oportuno incluir un catálogo sistemático de derechos fundamentales por una razón de economía normativa, ya que todos los Estados signatarios de Los Tratados Constitutivos de las comunidades poseían un sistema de reconocimiento y protección constitucional de los derechos fundamentales<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Los artículos 36, 118.1, 119, 214 y 222 del Tratado CEE, así como el artículo 46.2 del Tratado CECA, son algunos ejemplos al respecto.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo: CEREXHE, E.: "La protection des droits fondamentaux dans les Communautés Européennes", en *RJP*, 1982, núm. 1, pp. 687-700; PESCATORE, P.: "Les droits de l'homme et l'intégration européenne", en *CDE*, 1968, pp. 629-673; LOUIS, J. V.: *L'ordre Juridique Communautaire*, Bruselas, 1979, pp. 94-101.

<sup>3</sup> Vid. IPSEN: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, pp. 775-776.

<sup>4</sup> Vid. SCHWARTZ, I.: "Le pouvoir normatif de la Communauté, notamment en vertu de l'article 235. Une compétence exclusive ou parallèle", en *RMC*, 197, 1976, pp. 288-289.

<sup>5</sup> Este extremo fue puesto de manifiesto en sendas sentencias de los Tribunales Constitucionales de Alemania (29 de mayo de 1974) e Italia (27 de diciembre de 1973), quienes intentaron hacer valer su preeminencia frente a las normas comunitarias que vulneraban algunos de los derechos consagrados en sus tradiciones constitucionales.

Por último, una razón de tipo exclusivamente competencial: las posibles fricciones que, de cara a la interpretación y protección de los derechos fundamentales, pudieran surgir entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo y la del Tribunal de Estrasburgo<sup>6</sup>.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos políticos y económicos en Europa fue concienciando, en sucesivos estadios, al legislador comunitario, sobre la necesidad de encontrar alguna solución al respecto. Fruto de la irreversibilidad de los citados acontecimientos, fueron las menciones que, al respecto, se hicieron tanto en El Proyecto de Tratado de La Unión Europea<sup>7</sup>, como en el Acta Unica Europea. El primero reconocía, en el párrafo primero del artículo 4, que "... la Unión protege la dignidad del individuo y reconoce a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades fundamentales, tales como se derivan de los principios comunes de las Constituciones de los Estados miembros, así como del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", añadiendo en los apartados tres y cuatro del mismo artículo sendas manifestaciones de la voluntad institucional comunitaria para realizar el objetivo esencial de la protección de los derechos y libertades fundamentales<sup>8</sup>.

Por su parte, en el Preámbulo del Acta Unica Europea, se dice: "... Decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y Leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social..."

Ambos textos reflejan el cambio de sensibilidad del legislador comunitario. Un cambio de sensibilidad que tuvo connotaciones previas en la evolución que experimentó el Tribunal de Justicia de Luxemburgo desde sus reticencias iniciales, hasta el establecimiento de un sistema comunitario de protección de los derechos fundamentales. Es más, el legislador comunitario

<sup>6</sup> Es necesario referirse en esta cuestión al extraordinario estudio que realizó COHEN Jonathan: "La problematique de l'adhésion des Communautés Européennes a la Convention européenne des Droits de l'Homme", en *Mélanges Teitgen*, París, 1984, pp. 81-108.

<sup>7</sup> Aprobado por el pleno del Parlamento Europeo reunido en Estrasburgo el 14 de febrero de 1984.

<sup>8</sup> El artículo 4.3 dice: "dentro de un plazo de cinco años, la Unión deliberará sobre su adhesión a los instrumentos internacionales anteriormente mencionados, a los Pactos de las Naciones Unidas relativos a los derechos civiles y políticos, así como a los derechos económicos, sociales y culturales...", y además, "... dentro del mismo plazo, la Unión adoptará su propia declaración sobre derechos fundamentales..."; el artículo 4.4 dice: "... en caso de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios democráticos o de los derechos fundamentales, podrán adoptarse sanciones en base a las disposiciones del artículo 44 del presente Tratado".

prácticamente se limita a transcribir el razonamiento jurídico del Tribunal de Luxemburgo en los tres asuntos en los que se mostró, por primera vez, abiertamente favorable a la instauración de garantías jurídicas al respecto, en el ordenamiento jurídico-comunitario; los asuntos *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>9</sup>, *Nold*<sup>10</sup> y *Rutili*<sup>11</sup>.

Pero independientemente de la influencia de los factores coyunturales, o de la referencia institucional del Tribunal de Luxemburgo, la actitud del legislador comunitario sólo se había quedado en declaraciones de intenciones manifestadas en los citados preámbulos, o en otros loables esfuerzos por sistematizar la protección de los derechos fundamentales en el marco comunitario, como lo fueron, antes de la aprobación del Acta Unica Europea, la Declaración común del Parlamento, el Consejo y la Comisión, de 5 de abril de 1977, la Declaración del Consejo Europeo de 8 de abril de 1978<sup>12</sup>, la Carta Social de 1989<sup>13</sup>, y la Declaración del Parlamento Europeo sobre la Protección de los Derechos Humanos, de 14 de abril de 1989. De ahí la importancia que adquiere la actitud ahora manifestada en el Tratado de La Unión Europea.

## II. EL ARTICULO F DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

Ubicado en el título I (disposiciones comunitarias), el punto 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea dice: "... La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario".

Tanto desde la perspectiva sistemática como desde las repercusiones que, debido precisamente a su ubicación sistemática en el Tratado de la

<sup>9</sup> Sentencia de 17 de diciembre de 1970, As. 11/70, Recueil, 1970, 1135.

<sup>10</sup> Sentencia de 14 de mayo de 1974, As. 4/73, Recueil, 1974, 508.

<sup>11</sup> Sentencia de 28 de octubre de 1975, As. 36/75, Recueil, 1975, 1232.

<sup>12</sup> Fruto de esta voluntad política, la Comisión elaboró un "Memorándum" ("Memorandum de la Commission sur l'adhésion des Communautés Européennes a la Convention européenne des Droits de l'Homme", *BCE*, supl. 2/79), que dirigió a las demás instituciones comunitarias, en abril de 1979.

<sup>13</sup> Declaración solemne del Consejo Europeo de Estrasburgo del 8 y 9 de diciembre de 1989.

Unión, pudiera tener en el ordenamiento jurídico comunitario, este artículo sugiere ciertas reflexiones.

En cuanto al primero de los aspectos, fue voluntad reiterada del legislador comunitario<sup>14</sup> el otorgar a esta declaración un rango de relevancia jurídica lo suficientemente importante, como para dotarle del carácter de principio fundamental de la Unión Europea. Es más, a partir de esta declaración, se configura la primera esfera de derechos de los ciudadanos de la Unión Europea<sup>15</sup>, cuya protección es condición previa para el disfrute del resto de los derechos, tanto los de carácter cívico (libertad de circulación y de establecimiento, asociación política, voto, elegibilidad, etc.), como los de carácter social (acceso a la cultura, disfrute del entorno medio ambiental, no discriminación laboral, salubridad del medio de trabajo, etc.)

En otro orden de cosas, y por lo que hace referencia a las consecuencias jurídicas de orden comunitario que pueda tener este artículo, es necesario llamar la atención sobre dos cuestiones. En primer lugar, no parece que la intención del legislador comunitario termine con una mera referencia al respeto de la Unión hacia el contenido del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. Más bien, parece decidido a intervenir de manera firme en la cuestión. Ello se puede deducir, por ejemplo, del Informe Bindi sobre la ciudadanía de la Unión, en cuyo punto 3, apartados *b)* y *e)*, se dice: "... El Parlamento Europeo establecerá, en colaboración con los Parlamentos nacionales, una lista de los derechos fundamentales, ... No obstante, la ausencia de inclusión en tal lista de los derechos determinados por el Tribunal de Justicia o contenidos en los acuerdos internacionales, incluido el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, vinculantes para los Estados miembros o para la Unión, no exime de su pleno respeto..."; más adelante, el apartado *e)* dice: "... Toda persona que se considera lesionada en uno de estos derechos o libertades por las instituciones de la Unión, y siempre que se hubieren agotado todos los recursos internos..., podrá recurrir al Tribunal de Justicia..."<sup>16</sup>. Este texto, que retoma el espíritu del artículo 4.º del Proyecto de Tratado de la Unión

<sup>14</sup> Dictamen de la Comisión de 21 de octubre de 1990 y resolución del Parlamento Europeo de 22 de noviembre de 1990.

<sup>15</sup> Ello parece quedar claro al contemplar el Proyecto de texto sobre ciudadanía de la Unión, elaborado por la Comisión, que, después de definir en su artículo X1 el concepto de ciudadano de la Unión, y antes de especificar otros derechos y deberes de la misma, dice en su artículo X2: "Todos los ciudadanos de la Unión podrán hacer valer los derechos que garantiza el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que la Unión hace suyos"; doc. COM (90) 600.

<sup>16</sup> *Vid.* Doc. A3-0300/91; PE 153.099/dif; p. 7.

Europea de 1984, constata el deseo determinante de ir más allá de las declaraciones de intenciones, y de poner, por tanto, a disposición del ciudadano comunitario todos los instrumentos jurídicos comunitarios, incluido el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, que le garanticen un respeto institucional efectivo a su esfera fundamental de derechos y libertades.

En segundo lugar, parece más próxima que nunca la solución a la vieja controversia sobre la conveniencia o no de que la Comunidad se adhiera a la Convención europea de los Derechos Humanos, al menos en lo que hace referencia a dos cuestiones: la de la necesidad de establecer un catálogo de derechos y libertades fundamentales de ámbito comunitario, y la de las fricciones entre los órganos de control de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

En el primer caso, la redacción del Tratado de la Unión Europea ya no hace necesaria la elaboración de una lista de derechos fundamentales, que incluyera también a los de carácter económico y social. Ello es así, porque garantizada la adhesión normativa a la Convención Europea de Derechos Humanos por el tenor del artículo F, tanto la inclusión de los derechos civiles (que de manera sistemática hace el art. 8), como la de los derechos socio-económicos (recogidos de manera dispersa en diferentes títulos del Tratado), garantizan igualmente unos estándares de protección jurídica al ciudadano europeo, que no necesitan ya de la inclusión de una lista (o parte dogmática) de los mismos.

En cuanto a la segunda cuestión, parece que se han salvado las reticencias anteriores, ya que el artículo F dice que "La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se *garantizan* en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos..."; es decir, que si lo ponemos en relación con el párrafo 1 del artículo C, que dice: "... La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para *alcanzar sus objetivos*...", se denota una funcionalización de las instituciones comunitarias al respecto. Ello no quiere decir que se reconozca una jerarquización institucional que ubique a los órganos de control del Convenio Europeo de Derechos Humanos por encima de los órganos comunitarios (y en especial del Tribunal de Justicia de Luxemburgo), de tal manera que la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos quedarían como órganos de apelación. Parece, más bien, que se produce una distribución funcional en razón de la materia. Se hace, por tanto, viable la fórmula de solución a este conflicto, que hace tiempo apuntara

la doctrina<sup>17</sup>, sobre el principio de “cooperación” entre las instancias jurisdiccionales comunitarias y las de la Convención Europea de Derechos Humanos, de tal manera que, aquéllas, se inhibirían de las cuestiones sobre las que estuvieran entendiendo, que afectaran a posibles vulneraciones de los derechos y libertades reconocidos en la Convención Europea, por la acción u omisión de las instituciones u órganos comunitarios, abriendo así la posibilidad de que éstas entendieran sobre el asunto. Pero ello sin necesidad de reenvío. Es decir, al figurar el artículo F entre los fundamentos de la Unión, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo no está vinculado por su tenor en tanto que, en base al artículo L del Tratado, no tiene competencia para entender de los asuntos que se le plantean al respecto. Además, mientras no medie una relación orgánica entre ambas instancias, en base a un instrumento jurídico adecuado, no tiene mucho sentido plantearse la posibilidad de reenvío.

### III. CONCLUSIONES

Independientemente de otras cuestiones que se puedan suscitar<sup>18</sup>, el Tratado de la Unión Europea ha apostado por impulsar la cuestión del reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales en el marco institucional comunitario. Se contempla así la integración europea, desde la “otra cara de la moneda”: la del antropocentrismo. En palabras de Gerbert: “... la logique volontariste de Maastricht est en opposition avec la logique progressive, libérale, du traité de Rome”<sup>19</sup>.

Al menos en esta cuestión quedan despejados los miedos de ilustres autores, como Cohen Tanugi<sup>20</sup>, hacia una indefensión de la sociedad civil y, por ende, de los ciudadanos, frente a la burocracia irresponsable y tecnocrática de Bruselas.

<sup>17</sup> Vid. COHEN JONATHAN, *cit. supra.*, pp. 107-108.

<sup>18</sup> Como la de la representación institucional de la Unión Europea en los mecanismos de protección de los derechos humanos establecidos por el Convenio Europeo de Roma.

<sup>19</sup> GERBERT, P.: *La Naissance du Marché Common*, Complexe, París, 1991, prólogo a la 2.ª edición.

<sup>20</sup> COHEN TANUGI, L.: *L'Europe en danger*, Fayard, París, 1992. Un ensayo en el que transporta al orden supranacional sus temores expresados en una obra anterior, *Le Droit Sans L'Etat* (1985), para así justificar la teoría de la autorregulación social frente a la normativización positivista del Estado.

